

G G K

MIGRATION – INTEGRATION – IDENTITÄT



NATIONALSTAATEN UND
MIGRATIONSBEWEGUNGEN –
DAS BEISPIEL DER SCHWEIZ

PROF. DR. JAKOB TANNER

«FORUM»

EINLEITUNG

Die Menschen waren immer auf Wanderung, sei es aus wirtschaftlichen oder aus religiös-weltanschaulichen, politischen oder rassistischen Gründen. Das ist Normalität. Doch nur wenige politische Themen sind derzeit mit ähnlich emotionalem Sprengstoff versehen wie dasjenige der Einwanderung, nicht nur in der Schweiz. Wer sich mit der Zuwanderung auseinandersetzen will, tut gut daran, sich die Fluchtgeschichte in Europa zu vergegenwärtigen. Denn aktuelle Migrationsprozesse kann besser beurteilen, wer abgeschlossene – mithin historische Geschehnisse – überblickt und die Entwicklungslinien kennt, an deren Ende die Probleme der Gegenwart stehen. Ist das, was Europa derzeit erlebt mehr als momentane Ausschläge der Migration nach oben? Wodurch unterscheiden sich die heutigen von den früheren europäischen Flüchtlingsströmen nach 1945? Was lehrt uns die Fluchtgeschichte in der Schweiz? Gründet die Angst vor der Migration in den ethnischen und kulturellen Folgen oder in den wirtschaftlichen Verlustängsten der Aufnahmegesellschaft? Haben die Wirtschaftsimmigration und Flüchtlinge die Vorstellung der politisch-administrativen Kontrolle der Migration zerstört und damit die Illusion der Souveränität des Nationalstaats? Ist in einer multiethnisch zusammengesetzten und pluralistischen Gesellschaft der Schweiz das friedliche Nebeneinander von Menschen und Gruppen die einzige adäquate Form des sozialen Zusammenlebens? Ist also die Frage nach der Identität und sozialen-kulturellen Integration eine falsche Debatte über das «Wir» und die «Anderen», weil sie in einer globalisierten Welt lediglich Diskriminierung, Rassismus und Nationalismus fördern? Gibt es also neben den politisch-institutionellen Merkmalen der säkularen Schweiz (umfassender Schutz der Grundrechte, Eigenverantwortung, Trennung von Religion und Staat, Gleichheit der Geschlechter, Demokratie, Gewaltenteilung) keine geistig-kulturellen Merkmale, die für die Integration der Zuwanderer und Zuwanderinnen und das gute Zusammenleben in unserem Land relevant sind? Reicht also die Einhaltung der Regeln und Prinzipien unserer Rechtsordnung und geht es deshalb nicht an, darüber hinaus die Respektierung eingespielter Lebensformen und damit tradierter gesellschaftlicher Normen einzufordern? Fragen über Fragen. Endgültige Wahrheiten dürfen wir uns nicht erhoffen, jedoch etwas mehr an Klarheit über die Fragen des Verhältnisses zwischen Nationalstaaten und Migrationsbewegungen. Wir wünschen eine erhellende Lektüre.

St.Gallen, im Dezember 2016

Dr. Hubertus Schmid, Präsident GGK

I.

Das Thema «Nationalstaaten und Migrationsbewegungen» ist heute deshalb so dringend, weil die Europäische Union (EU) den aktuellen Herausforderungen, zumindest bisher, nicht oder nur unzureichend gewachsen war. Es ist das erklärte Ziel der 28 EU-Staaten, Fragen der Einwanderung, des Asyls und der inneren Sicherheit überstaatlich oder völkerrechtlich zu regeln.¹ Entsprechende Abkommen sowie Beschlüsse sind vorhanden; wie auch in anderen Bereichen (Banken, Euro, Staatsfinanzierung, Wirtschaftspolitik) blieb die Medienberichterstattung allerdings stark nationalstaatlich geprägt, so dass ein öffentliches Bewusstsein für die europäische Dimension all dieser Problemlagen unterentwickelt geblieben ist. Das Vorherrschen nationaler Echoräume, in denen Verunsicherungen und Bedrohungsängste in einer Weise verstärkt werden, dass Angstmacher weithin Resonanz finden, ist ein in seiner politischen Bedeutung stark unterschätztes Phänomen. Der Ruf nach Grenzzäunen und Mauern, mit denen nationale Grenzen befestigt werden sollen, stösst indessen auch auf Widerspruch. Es gibt, über die Nationalstaaten hinweg, Solidaritätsbewegungen und einen grosszügigen persönlichen Einsatz für verfolgte Menschen, die aus dieser Sicht nicht als bedrohliche «Flüchtlingsflut», sondern als in akute Not geratene Hilfesuchende wahrgenommen werden.

Die Geographie dieser Einstellungen ist heterogen. Nationalstaaten reagieren keinesfalls reflexartig; vielmehr lassen sich markante Unterschiede in der Weise erkennen, wie sie mit Flüchtlingen umgehen und auf Wanderungsbewegungen reagieren. Während in den einen – ein Beispiel dafür ist Serbien – die Deutung dominiert, dass Not herrscht und Hilfe angezeigt ist, hat sich in anderen – ein Beispiel dafür ist Ungarn – die Meinung durchgesetzt, dass die ankommenden Fremden eine Gefahr darstellen. Zentral für diese Unterschiede sind die Medien, welche das Bild der Flüchtlinge prägen.² Ein Schwarz-Weiss gibt es aber nicht. Lässt sich in einigen Ländern innerhalb der öffentlichen Stimmung ein prägnanter Mainstream ausmachen, so ist die Situation in andern Ländern widersprüchlicher.

¹ Grossbritannien wird, da der formale Austritt nach Artikel 50 des Lissaboner-Vertrages noch nicht eingeleitet wurde, weiterhin dazu gezählt. Zurzeit klärt der britische Supreme Court ab, ob die Regierung das Brexit-Abstimmungsergebnis ohne Mitwirkung des Parlaments umsetzen darf.

² Andreas Ernst, Die Medien prägen das Bild der Flüchtlinge, in: Neue Zürcher Zeitung, 11. Okt. 2016, S. 7.

Aber auch diese Vielgestaltigkeit beruht auf einer Polarisierung der Meinungen. Wir finden auf der einen Seite die Überzeugung, dass Migration heute ein markantes Problem für den Nationalstaat darstellt und dass wir Grund haben, von einer «Krise», von einer «Flüchtlingskrise» zu sprechen. Versteht sich der Nationalstaat als ein Pakt von Staatsbürgerinnen und –bürgern zum Schutz von Privilegien gegen andere, gegen Fremde, gegen den «Rest der Welt», so liegt es nahe, in grenzüberschreitenden Wanderungsbewegungen eine Gefahrenquelle zu sehen. Es wird unterstellt, Nationen hätten eine ziemlich fixe «Identität», die es zu bewahren gelte und die beschädigt würde, wenn zu viele Leute von ausserhalb hereinkämen und das Land einem kulturellen Stresstest aussetzten. Wer sich dem Paradigma der Sesshaftigkeit verschreibt und darin die «normale Lebensform» sieht, nimmt Wanderungen als Anomalie, als eine kaum kontrollierbare Bewegung wahr. Angst vor Kontrollverlust korrelieren in diesem Weltbild mit einer Abwehrhaltung. Der Nationalstaat sieht sich, weil ja, – wie es dann heisst – «jeder kommen könnte», aufgefordert, eine latent oder manifest bedrohte gesellschaftliche Ordnung zu sichern. In der Doppelempfindung von Neugierde und Verunsicherung setzt man hier klar auf die letztere. Das Bedrohungsgefühl überwiegt gegenüber der Hilfsbereitschaft.

Auf der andern Seite gibt es die Meinung, dass Menschen als solche – nicht erst als Staatsbürger – Rechte haben. Wenn sie als menschliche Wesen bedroht sind und Schutz suchen sowie eine Verbesserung ihrer Lebenssituation anstreben, sollten ihnen deshalb jene, die es können, weil sie das Privileg haben, in Sicherheit und relativem Wohlstand zu leben, helfen. Menschen haben aus dieser Sicht ein Menschenrecht auf Migration, während das Recht des Staates, dieses an seinen Grenzen zu negieren, in Frage gestellt wird. So, wie im Innern von Staaten die Niederlassungsfreiheit garantiert ist, sollte es auf europäischer Ebene Personenfreizügigkeit und im globalen Massstab möglichst liberale Reisemöglichkeiten geben. Auch aus dieser Sicht stellt sich das Problem, wie vielen wirklich geholfen werden kann und, vor allem, auf welche Weise ihnen am besten zu helfen ist. Aber die Migration wird nicht dramatisiert und Stacheldrahtmethoden kommen als Problemlösung nicht in Frage. Der ganze Problemkomplex wird gleichsam in einer entspannteren und, wie ich (durchaus wertend) meine, informierteren Perspektive betrachtet. In der Ankunft von Fremden sieht man – bei allen Problemen, die es auch geben kann – zuerst einmal eine kulturelle Bereicherung, eine ideelle Horizonterweiterung sowie, was

sich in der Schweiz immer wieder gezeigt hat, eine wirtschaftliche Innovationsquelle. Andere Menschen bringen andere Geschichten mit, sie erzählen oft anders von ihren Erfahrungen als wir uns das gewohnt sind. In einem Leben, das in Gewohnheiten in Komfortzonen zu erstarren neigt, kann es doch anregend sein, sich mit etwas Neuem zu befassen. In der Doppelempfindung von Neugierde und Verunsicherung setzt man hier klar auf die erstere. Die Hilfsbereitschaft überwiegt gegenüber dem Bedrohungsgefühl.

Diese Gegenüberstellung macht deutlich, dass wir es bei der Migration nicht einfach mit einem quantitativen Phänomen, sondern mit einem Bewertungs- und Interpretationsvorgang zu tun haben. Es geht eher um Einstellungen als um Stimuli-Response-Mechanismen. Das gilt gerade auch dann, wenn von Interessen die Rede ist. Handfeste Motive treiben die Politik an – doch diese sind nicht einfach gegeben, sondern sie sind das Resultat von Lernprozessen. Ob Wanderungen als erwünscht oder als bedrohlich wahrgenommen werden, hängt auch immer mit solchen erlernten Interessen von wirtschaftlichen und politischen Akteuren zusammen – wir werden noch sehen, dass die Eliten der eidgenössischen Orte und die europäischen Grossmächte gleichermaßen an der schweizerischen Auswanderung interessiert waren und dass die privatwirtschaftlichen Unternehmen im ausgehenden 19. Jahrhundert eine massive Einwanderung zu fördern begannen, weil dies die Basis für die Kapitalakkumulation erweiterte. Diese Auswanderungs- und Einwanderungsbewegungen wiederum hatten Auswirkungen auf die einheimische Bevölkerung, auf die Einkommensverteilung und verschiedene Lebenschancen, so dass sich immerzu Gewinner und Verlierer der Migration unterscheiden liessen.

Doch diese sozial- und wirtschaftshistorischen Sachverhalte vermögen die Einstellung gegenüber Fremden sowie den Umgang mit ihnen nur schlecht zu erklären. Zu sagen, dass die Gewinner von Wanderungsbewegungen diese im liberalen Geiste unterstützen, während die Verlierer sich in xenophoben Ressentiments wohlfühlen, greift zu kurz und ist in den meisten Fällen schlicht falsch. Auch in Phasen, wo es offensichtlich war, dass die Gesellschaft insgesamt von der Zuwanderung profitierte, formierten sich fremdenfeindliche Bewegungen mit einer kruden Rhetorik des Futterneides. Dasselbe gilt auch für Phasen, in denen der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung stark rückläufig war und nichtsdestotrotz sogenannte Überfremdungssängste ins Kraut schossen.

II.

Dies hängt damit zusammen, dass Fremde, Andere, Von-Aussen-Kommende weit in die Geschichte zurück als merkwürdig ambivalent wahrgenommen wurden. Eine dieser Zwiespältigkeiten zeigt sich darin, dass das Bedrohliche die Kehrseite des Faszinierenden ist. Gerade die Geschichte des colonial desire, der kolonialen Wunschprojektionen und des imperialistischen Begehrens, birgt unzählige Beispiele dafür, dass der «unzivilisierte Barbar» und der «edle Wilde» Kehrseite desselben Exotisierungsprozesses darstellen.³ Die Bevölkerungen der kolonisierten Gebiete wurden einerseits mit grosser Brutalität und rassistischer Verachtung behandelt, andererseits brachte man ihnen auch Bewunderung entgegen und stellte sie als gesunde «Naturvölker» dar, die noch nicht von der kranken Zivilisation deformiert worden sind. Diese gegenläufigen Affektzustände Fremden gegenüber durchziehen das ganze 19. und 20. Jahrhundert und sind auch heute nicht verschwunden. Die Haltung gegenüber Fremden oszillierte zwischen Attraktion und Abwehr. Da, wo verklärende Projektionsenergien im Spiel sind, ist es oft nicht weit, bis die Angst vor einem Überwältigt-Werden um sich greift.

Diese Zwiespältigkeit ist in die historische Semantik von Gastfreundschaft und Feindschaft eingeschrieben. Etymologische Wörterbücher verweisen darauf, dass die beiden Worte hostility und hospitality einen gemeinsamen Wortstamm, nämlich hostis aufweisen, was sich aus dem Sanskrit ghas herleitet und «essen», «konsumieren» oder auch «zerstören» meint.⁴ Ein hostis ist eine Kippfigur, ein Fremder, ein Anderer, ein Dazu-Kommender, ein Gast, der – so wurde das Wort alsbald ebenfalls verwendet – als Feind erscheinen oder auftreten kann. Gastfreundschaft und Feindschaft sind also wortgeschichtlich eng verwandt.

Der Zusammenhang wurde in der Aufklärung, d.h. in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, auch philosophisch reflektiert. Immanuel Kant formulierte ein moralisches Gebot der Gastlichkeit, das er definierte als «das Recht eines Fremdlings, seiner Ankunft auf dem Boden eines Anderen wegen, von diesem nicht feindselig behandelt zu werden».⁵

³ Vgl. dazu etwa: Edward Said: Orientalism, London (etc): Routledge & Kegan Paul 1978; Robert J.C. Young: Colonial desire: hybridity in theory, culture and race, London (etc): Routledge 1995; zur Schweiz: Bernhard C., Schär: Tropenliebe. Schweizer Naturforscher und niederländischer Imperialismus in Südostasien um 1900, Frankfurt a.M.: Campus Verlag 2015.

⁴ Panu Minkinen: «Hostility and Hospitality», in: NoFo 4 (2007, oct), S.53 – 60; Lemke, Harald: «Philosophie der Gastlichkeit», in: Wierlacher, Alois (Hg.), Gastlichkeit: Rahmenthema der Kulinaristik, Berlin: Lit Verlag 2012 [http://www.haraldlemke.de/texte/Lemke_Gastmahl.pdf]

⁵ Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf (1795), in: Ders.: Werke Bd 11, Frankfurt am Main 1975, S.214.

Für Kant lag ein «ius cosmopolitanum»⁶ vor und er ging davon aus, dass wenn alle Menschen gegenüber Ausländern im eigenen Land sich danach verhalten würden, die entstehende globale Gesellschaft insgesamt friedlicher werden würde. Der dritte Definitivartikel zum ewigen Frieden, wie ihn Kant in der gleichnamigen Schrift formulierte, lautete: «Das Weltbürgerrecht soll auf Bedingungen der allgemeinen Hospitalität eingeschränkt sein.»⁷ Kant kritisierte damit auch den Kolonialismus seiner Zeit. Er schildert die in vielen Erdteilen herrschende Gastfreundschaft und hält fest: «Vergleicht man hiemit das inhospitale Betragen der gesitteten, vornehmlich handeltreibenden Staaten unseres Weltteils, so geht die Ungerechtigkeit, die sie in dem Besuche fremder Länder und Völker (welches ihnen mit dem Erobern derselben für einerlei gilt) beweisen, bis zum Erschrecken weit.»⁸ Er stellte dieser kriegerischen, gewaltsamen Kolonialpolitik seine Forderung entgegen, gerade sich selber als zivilisiert betrachtende Nationen hätten sich rücksichts- und respektvoll – eben so wie Gäste – zu verhalten.

Dazu gehörte nach Kant allerdings auch die Regel, nicht zu lange zu bleiben. Ein Gast, der nicht merkte, wann die Zeit zur Abreise gekommen war, verhält sich unhöflich und riskiert, abgelehnt oder gar als Feind behandelt zu werden. Kolonialismus, Industrialisierung und Verstädterung führten allerdings dazu, dass sich Wanderungsbewegungen verstetigten. Menschen kamen – und blieben am neuen Ort, wenn nicht für's ganze Leben, dann doch für Jahre oder Jahrzehnte. 100 Jahre nach Kant, um 1900, sollte der grosse Soziologe Georg Simmel schreiben: Der Fremde ist der, «der heute kommt und morgen bleibt.»⁹ Diese neuen Bedingungen der Migration haben im 20. Jahrhundert auch neue philosophische Reflexionen über die Hospitalität und ihr Gegenstück, die Hostilität, ausgelöst. So kritisierte etwa Jacques Derrida das von Kant vertretene Konzept einer zeitlich eingeschränkten Gastfreundschaft. Nach Derrida macht gerade das auf ein Besuchs- oder Durchreiserecht

⁶ Ebenda, Fussnote 3.

⁷ Ebenda, S. 214.

⁸ Ebenda, S. 215.

⁹ Georg Simmel: «Exkurs über den Fremden», in: ders., Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Berlin: Duncker & Humblot 1908, S. 509 – 512. Wörtlich schreibt Simmel: «Es ist hier also der Fremde nicht in dem bisher vielfach berührten Sinn gemeint, als der Wandernde, der heute kommt und morgen geht, sondern als der, der heute kommt und morgen bleibt - sozusagen der potentiell Wandernde, der, obgleich er nicht weitergezogen ist, die Gelöstheit des Kommens und Gehens nicht ganz überwunden hat.» (S. 509).

beschränkte Gastrecht die Welt ungestlich.¹⁰ Mir scheint die dominierende Asyl- und Migrationspolitik ein frappantes Beispiel dafür zu sein, weil die hier Zugewanderten meist als ungeladene Gäste und unerwünschte Fremde behandelt werden.¹¹

¹⁰ Jacques Derrida: Von der Gastfreundschaft, Wien 1996, S.60.

¹¹ Vgl. dazu die Studie von Seyla Benhabib: Die Rechte der Anderen, Frankfurt am Main 2008, S.161.

III.

Nun zur Schweiz, die kein Sonderfall ist, sondern in vielem exemplarisch für Entwicklungen steht, die sich auch in andern Ländern beobachten lassen. «Niemand war schon immer da», heisst der erste Teil der Dauerausstellung zur Geschichte der Schweiz im Schweizerischen Landesmuseum – mir scheint das ein produktiver gedanklicher Ausgangspunkt zu sein. Wie in jedem anderen Land auch überschritten und überlagerten sich hier Einwanderung und Auswanderung – es gab jedoch Phasen, in denen die eine oder andere Wanderungsbewegung dominierte und den Zustand der Gesellschaft prägte.

Im mythologischen Bewusstsein wird die Schweiz von einem Auswanderungskomplex heimgesucht. Die keltischen Helvetier, die im ersten Jahrhundert v. Ch. unter anderem im Mittelland zwischen dem heutigen Genfer- und Bodensee lebten, beschlossen ja, ihr Siedlungsgebiet zu verlassen und um ihrem Entschluss Nachachtung zu verschaffen, zerstörten sie vor dem Wegzug nach Westen Behausungen und Felder. Von Julius Caesar und seinen römischen Legionen in der Schlacht bei Bibracte vernichtend geschlagen, mussten sie umkehren und am alten Ort alles wieder aufbauen. Das war ein kollektives Refoulement der brutalen Sorte und es erstaunt nicht, dass diese Episode später verdrängt wurde. Erst mit dem Beginn der modernen Schweiz, d.h. mit der Aufklärung, der Gründung der Helvetischen Gesellschaft und schliesslich mit der Proklamation der Helvetischen Republik im Jahre 1798, bezogen sich die Eidgenossen wiederum positiv auf diese von einer grandios gescheiterten Auswanderungsoperation überschatteten Tradition und leiteten aus ihr schliesslich sogar den offiziellen Staatsnamen, *Confoederatio Helvetica*, ab.¹²

Auch während der Frühen Neuzeit stand die Geschichte der Schweiz im Zeichen der Auswanderung. Vorherrschend war die «militärische Arbeitsmigration». Bis zur Französischen Revolution (1789) «stellten Reisläufer und Söldner quantitativ und qualitativ die bedeutendste Gruppe» der schweizerischen Emigration dar. Der Historiker André Hohenstein spricht von einem «Massenphänomen» und zeigt auf, wie die Auswanderung von insgesamt mehreren Hunderttausend Mann in fremde Dienste mit der Herrschaftssicherung der Eliten in den Orten der Eidgenossenschaft verbunden war.¹³ Das Solddienst-

¹² Jakob Tanner, *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, München, Beck Verlag 2015, S. 72.

¹³ André Hohenstein: *Mitten in Europa. Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Baden: hier + jetzt 2014, S. 32 – 40.

geschäft, in dem eidgenössische Militärunternehmer ohne Rücksicht auf politische Loyalitäten jene europäischen Potentaten bevorzugten, welche die besten Bedingungen boten, wurde seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts noch intensiviert. Der Aufbau stehender Heere durch die Grossmächte führte zu ununterbrochenen Kriegen und wurde durch diese Kriegspolitik wiederum unterstützt. Je stärker die industrielle Entwicklung voranschritt, desto weniger sah man in diesem Vorgang eine nützliche Profitquelle. Zunehmend war von einem Teufelskreis die Rede, welcher die Bevölkerung in der Armut gefangen hält. Die Bundesverfassung von 1848 sollte diesen Söldnerdiensten einen Riegel schieben – erst 1859 wurde dann das Anwerben von Söldnern definitiv verboten, mit Ausnahme von Vatikan Staat, wo bis heute die Schweizergarde ihren Dienst leistet.

Das jahrhundertelange Verschicken der jungen Leute in die Solddienste hat die Reichtumsakkumulation der Oberschichten der eidgenössischen Orte befördert, die wirtschaftliche Entwicklung jedoch eher gehemmt. Die Schweiz galt auch in den ersten Jahrzehnten des Bundesstaates noch als Armenhaus, die auf Auswanderung im grossen Stil – nun eher Richtung Amerika – angewiesen war. Doch auch in umgekehrter Richtung passierte einiges. Einige der protoindustriellen Wachstumsregionen, die seit dem 17. Jahrhundert wirtschaftlich aufstrebten, wurden massgeblich durch Einwanderer geprägt. Zu erwähnen sind insbesondere die französischen Hugenotten, die ab 1572 (Stichwort «Bartholomäusnacht») im ersten Refuge und dann wieder ab 1685 (Stichwort «Aufhebung des Edikts von Nantes») im zweiten Refuge massenweise flohen. Von den 150000 Flüchtlingen kamen um die 60000 in die Schweiz, was für manche Gemeinden vorübergehend eine Vervielfachung der Einwohnerzahl bedeutete. In Genf bauten die Burlamaqui, Diodati, Micheli und Calandrini das Verlagswesen auf, in Basel begannen die Bernoullis, die Legrands, die Sarasins ihre Geschäfte in der Seidenweberei und im Grosshandel aufzubauen, in Zürich waren es die Orelli.¹⁴ Auch im Industrialisierungsprozess des 19. Jahrhunderts engagierten sich viele Zuwanderer, zu erwähnen sind etwa der in Frankfurt a.M. geborene Henri Nestlé und das Firmengründertandem Brown Boveri, letzterer ein Deutscher, erster mit englischem Migrationshintergrund.

¹⁴ Danièle Tosato-Rigo, Protestantische Glaubensflüchtlinge, Artikel Historisches Lexikon der Schweiz (HLS) [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D26884.php>]

IV.

Die Industrialisierung, die zu Beginn des 19. Jahrhunderts auch in der Schweiz einsetzte, führte zum Massenpauperismus, zur Verarmung breiter Bevölkerungsschichten, was die Auswanderung beförderte. Gleichzeitig entstanden mit dem wirtschaftlichen Aufschwung des Landes auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten. In den letzten zwei Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts entwickelte sich die Schweiz zunehmend zum begehrten Werkplatz für ausländische Arbeitskräfte und zu einer europäischen Arbeitsmarktdrehscheibe.¹⁵ Die Vorzeichen der Migrationsbilanz kehrten sich um. Erstmals kamen über lange Jahre hinweg mehr Leute in die Schweiz als aus ihr weggezogen. Der Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung stieg stark an. Lebten zum Zeitpunkt der Bundesstaatsgründung nur ca. 3 Prozent «Ausländer» in der Schweiz, so stieg dieser Anteil bis 1880 auf 7 Prozent, bis 1900 auf 12 Prozent, um 1914 einen Höhepunkt von 15 Prozent oder – wenn die Regionalwanderungen rund um Städte wie Basel und Genf miteinberechnet werden – auf 17 Prozent an. In den Städten belief sich der Ausländeranteil auf durchschnittlich gegen 30 Prozent, in Genf waren es mehr als 40 Prozent.

11

Zwischen 1890 und 1914 nahmen das wirtschaftliche Wachstum und die Verstädterung stark zu, die Reallöhne, also die verfügbare Kaufkraft, stieg im selben Zeitraum um durchschnittlich ein Drittel an. Es war insgesamt eine Zeit der Prosperität, die auch etwas kosmopolitischen Wind in die Berge brachte, wo u.a. Eisenbahntunnels gebaut wurden.

¹⁵ Für Folgendes vgl. Tanner, *Geschichte der Schweiz*, S.37ff. Regula Argast: *Staatsbürgerschaft und Nation: Ausschluss und Integration in der Schweiz 1848 – 1933*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2007.



Persönlich beeindruckt hat mich immer eine Fotografie des «Café international» im Barackendorf Goppenstein, das für die Arbeiter auf der Lötschbergtunnelbaustelle erstellt worden war. Es gab aber auch konfrontative und fremdenfeindliche Stimmungen. So kam es 1893 in Bern zum sog. «Käfigurmkravall» und 1896 in Zürich zum «Italienerkravall». Letzterer wurde durch einen Raufhandel zwischen einem italienischen Maurer und einem Elsässer ausgelöst – ein Titelbild aus der damaligen Presse zeigt die «Caccia agli Italiani», die «Jagd auf die Italiener» im Zürcher Aussersihl. Doch rasch richtete sich der Volkszorn gegen die Repräsentanten der Staatsgewalt. Auf das Einschreiten von Polizei und Militär reagierte die aufgebrachte Menge mit der Belagerung der Kaserne, worin sich eine äusserst komplexe Konfliktlage äusserte.

Neben der Arbeitsimmigration gab es einen ganz andern Typus von Einwanderer in die Schweiz: der Flüchtling. Seitdem Menschen in Monarchien für Grundrechte, Freiheiten und soziale Verbesserungen kämpften, kam es zu Verfolgungen. Liberale und im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts zunehmend Sozialisten, viele aus Deutschland, setzten sich in die republikanische Schweiz ab und hofften auf Asyl. Das Asylrecht war damals – gerade für kleinere Staatwesen wie die Schweiz – eine Lackmusprobe auf die nationale Souveränität und deshalb kam es auch immer wieder zu Konfrontationen zwischen ausländischen Staaten und der Schweiz, die zwar immer wieder Kompromisse machte, jedoch das Asylrecht für politisch Verfolgte hochhielt, wie insbesondere der

sog. Wohlgemuth-Handel von 1889 zeigte.¹⁶ Das Asylrecht war damals markanter Ausdruck staatlicher Unabhängigkeit – und es ist auch heute eine Manifestation gesellschaftlicher Stärke und nicht, wie das uns heute die Propaganda gegen die «Asylanten» weismachen will, ein Zeichen der Schwäche.

Es war allerdings weniger das Asylwesen als die Einwanderung von Arbeitskräften, die zunehmend als staatspolitisches Problem wahrgenommen wurde. Im Jahre 1900 veröffentlichte der Zürcher Armensekretär Carl Alfred Schmid eine Schrift mit dem Titel «Unsere Fremden-Frage», in welcher er mit dem Begriff der «Überfremdung» einen semantischen Dauerbrenner lancierte, der im Ersten Weltkrieg Eingang in die schweizerische Amtssprache fand und in der Zwischenkriegszeit im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik zu trauriger Berühmtheit gelangte.¹⁷ Es ist wichtig zu sehen, dass Schmid das von ihm diagnostizierte Problem nicht durch Grenzschiessung abwehren, sondern durch eine forcierte Einbürgerungspolitik lösen wollte.

Kurz vor dem Ersten Weltkrieg, im Jahre 1912, entwarf Schmid in einem Aufsatz ein Zukunftsszenario: ein «Bild der Schweiz im Jahre 2000». Die Gesellschaftsprognose gelangt zu einem eher düsteren Ergebnis, die Schmid auf das komplette Versagen der Schweiz in der Einbürgerungspolitik zurückführt. Der Autor schreibt einleitend: «Die befriedigende Lösung der Fremden- oder Einbürgerungsfrage ist nicht mehr möglich. Der Zeitpunkt, wo sie noch erreichbar war, ist unwiederbringlich verpasst.» Deshalb würde sich die Schweiz in den kommenden Jahrzehnten als Staatswesen zunehmend auflösen. Die Bevölkerung würde zwar noch immer auf einem «wirtschaftlich und gesellschaftlich prosperierenden Territorium» leben, das jedoch seine eigenständige Staatlichkeit verloren habe.¹⁸

In der Zusammenfassung hält Schmid fest: «Die Geschichtsgelahrten werden sie [die Schweiz, jt] als ein typisches Beispiel für die historische Tatsache anzuführen wissen, dass ein Volk nicht ungestraft die schwere Handarbeit vernachlässigt und deren Betätigungsfelder vollständig in die Hände von Ausländern geraten lässt, selbst aber sich

¹⁶ Hansjörg Renk: Bismarcks Konflikt mit der Schweiz. Der Wohlgemuth-Handel von 1889, Vorgeschichte, Hintergründe und Folgen, Basel, Stuttgart: Helbing & Lichtenhahn 1972

¹⁷ Schmid, Carl Alfred: Unsere Fremden-Frage, Zürich: Boesch-Spaling 1900;

¹⁸ Schmid, Carl Alfred: Die Schweiz im Jahre 2000, Zürich 1912, S.4. Vgl. auch: Patrick Kury: Über Fremde reden. Überfremdungsdiskurs und Ausgrenzung in der Schweiz 1900 – 1945, Zürich: Chronos 2003.

auf die öffentlichen Dienste und die Bureaux beschränkt. Weiter, dass die Rolle eines Herrschervolkes bald ausgespielt ist, wenn es seine Nationalirrtümer nicht abzuschreiben und sich modernen Ansichten anzupassen versteht in Bezug auf die Würdigkeit anderer Volksangehöriger für die Aufnahme in den Verband. Die Schweiz wird als ein Fall chauvinistischer Ausschliesslichkeit und Inzucht in den Geschichtsbüchern endigen. Sic transit gloria mundi!»¹⁹

¹⁹ Schmid: Die Schweiz im Jahre 2000, S.20.

V.

So ist es dann nicht gekommen – Schmid hatte ein nur geringes Vertrauen in die Resilienz von Nationalstaaten, die gerade den Abwehrkampf gegen bedrohliche Fremde für die Stärkung nationaler Volksgemeinschaft zu nutzen begannen und die ihre Existenz auch mit einer diskriminierenden Behandlung von «Ausländern» sicherten. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde ein fremdenfeindliches Grenzmanagement in einer Weise verschärft, die sich Schmid kaum hätte vorstellen können. Der Ausschluss funktionierte nach aussen ebenso wie gegen innen, wo die Staatsbürger sich gegen die Aufnahme von Neuzugewanderten wehrten. Erst im Verlaufe der letzten Jahrzehnte stieg die Einbürgerungsquote (jährlicher Anteil der Einbürgerungen an der gesamten ausländischen Wohnbevölkerung) soweit an, dass sie ins europäische Mittelfeld aufstieg.

Entscheidend für den Aufbau eines diskriminierenden Fremdenrechts war der Erste Weltkrieg, mit dem die lange Phase der Personenfreizügigkeit in Europa zu Ende ging und die Nationalstaaten sich anschickten, den Zugang zur Staatsbürgerschaft zu erschweren. Der moderne Pass, in der Schweiz Passport genannt, ist weitgehend ein Produkt der Kriegsjahre 1914–1918. Es gab zwar schon vorher Ausweispapiere; diese dienten aber eher der Identifikation von Funktionsträgern oder sie vermittelten einen privilegierten Zugang zu Personen und Institutionen. Nun mussten auch gewöhnliche Leute, die z.B. Arbeit suchten, einen Pass vorlegen können, wenn sie eine Grenze traversieren wollten. Somit stieg auch die Zahl der «Staatenlosen», die über keine Ausweispapiere verfügten, rapide an. Diese administrative Innovation lief einher mit zwei weiteren: 1917 wurde die Eidgenössische Fremdenpolizei gegründet, welche zunächst die Aufgabe hatte, die in der Schweiz weilenden Fremden zu registrieren und zu kontrollieren. Zudem wurden die Aufenthaltsfristen, die für den Erwerb der schweizerischen Staatsbürgerschaft vorausgesetzt wurden, Schritt für Schritt heraufgesetzt. Punkto Einbürgerungsquote sank die Schweiz im europäischen Vergleich an den unteren Rand.²⁰

²⁰ Brigitte Studer, Gérald Arlettaz, Regula Argast: Das Schweizer Bürgerrecht: Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung 2008.

Hatten die Behörden vor dem Ersten Weltkrieg allenfalls die Auswanderung gesteuert und es z.B. Belegschaften, die mitsamt ihren Produktionsanlagen, aber ohne den Fabrikherren auswandern wollten, ein Verbot erteilt, so wurde nun ein Dispositiv gegen Einwanderung und ein administrativer Apparat für die sog. «Überfremdungsbekämpfung» aufgebaut. 1931 erhielt diese Politik mit dem «Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer» seine rechtliche Grundlage. Dieses ANAG blieb dann durch das ganze 20. Jahrhundert hindurch in Kraft; erst 2008 wurde es durch das neue Ausländergesetz abgelöst.

Wie wenig die in der Schweiz grassierenden Überfremdungsängste ein Reflex auf zunehmende Einwanderung waren, zeigte sich in der Zwischenkriegszeit und insbesondere im Zweiten Weltkrieg. 1941 erreichte der Anteil der Ausländer an der schweizerischen Wohnbevölkerung ihren historischen Tiefpunkt. Gleichzeitig verstärkten sich die Ängste vor einer überbordenden Zuwanderung und antisemitischer Vorurteile. Diese Entwicklung war durch den 1939 von Nazi-Deutschland entfesselten Zweiten Weltkrieg geprägt. Während der Kriegsjahre lagen Hilfsbereitschaft und Abwehrhaltung nahe beieinander. Viele Einwohner der Schweiz waren bereit, bedrohten Flüchtlingen zu helfen – gleichzeitig schlossen die Behörden im Sommer 1942, als die Vernichtung der europäischen Juden voll im Gange war, die Landesgrenzen. Am 30. August hielt der Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Bundesrat Eduard von Steiger, vor der Landsgemeinde der Jungen Kirche eine Rede, in der er die Metapher des «vollen Rettungsboots» schuf, das bei Strafe seines Unterganges keine weiteren Flüchtlinge mehr aufnehmen kann. Von Steiger wusste, dass die flüchtenden Juden, denen prinzipiell kein Asyl zuerkannt wurde, direkt vom Tod bedroht waren; das hinderte ihn nicht daran, seine harte Linie zu verfolgen. 1957 kommentierte er den ersten Bericht zur schweizerischen Flüchtlingspolitik der Kriegsjahre mit dem Entlastungssatz: «Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte, hätte man den Rahmen des Möglichen weitergespannt.» Das war, mit Verlaub, gelogen und entsprach dem allgemeinen Umgang der neutralen Schweiz mit der Vergangenheit des Weltkrieges.²¹

²¹ Vgl. dazu: Gaston Haas: Wenn man gewusst hätte, was sich drüben im Reich abspielte: 1941 – 1943, Was man in der Schweiz von der Judenvernichtung wusste, Basel: Helbing & Lichtenhahn 1994; Unabhängige Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg (Hg.): Die Schweiz und die Flüchtlinge zur Zeit des Nationalsozialismus, Zürich: Chronos Verlag 2001 (Veröffentlichungen der UEK Bd. 17).

VI.

Die weitgehende Verdrängung einer Kriegsvergangenheit führte auch dazu, dass alte Frontisten – also Anhänger der rechtsextremen Fronten, die nach 1933 direkt oder indirekt durch den Aufstieg Hitler-Deutschlands befeuert wurden – in den 1960er Jahren wieder aus der Versenkung auftauchten, um sich als senkrechte Antikommunisten und fremdenfeindliche Schweizer zu profilieren. Mustergültig dafür war James Schwarzenbach, der in den 1930er Jahren durch antisemitische Auftritte und Radauaktionen gegen das antifaschistische Cabaret «Pfefermühle» aufgefallen war. Nach dem Zweiten Weltkrieg verhalf Schwarzenbach zunächst einigen unverbesserlichen Nationalsozialisten im Zürcher Thomas-Verlag zu einem publizistischen Comeback. 1952 übersetzte er das Machwerk «Der grosse Plan der Anonymen» des Antisemiten und Holocaustleugners Douglas Reed. In den 1960er Jahren kehrte er dann innerhalb der «Nationalen Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat» selber in die Politik zurück. Die 1969 eingereichte sog. «Schwarzenbach-Initiative» war die erste einer ganzen Reihe am rechten Rand der Schweizer Politik lancierter Volksbegehren, die auf die Beschränkung der Zuwanderung hinarbeiteten. Keine dieser Initiativen wurde angenommen. Doch im Juni 1970 erreichte Schwarzenbach einen beträchtlichen Erfolg. Der Vorstoss der Nationalen Aktion erhielt 46 Prozent Ja-Stimmen, auch acht Kantone stimmten zu. Und dies, obwohl Regierung und Parlament die Vorlage ablehnten und die – anfänglich für das Lohndrucker-Argument zugänglichen – Gewerkschaften schliesslich zusammen mit den Unternehmerverbänden prononciert gegen die Initiative kämpften.

Es ist schwierig, diese hohe Zustimmung mit einwanderungsbedingten Problemen in Verbindung zu bringen. Eher war die starke Arbeitsmigration jener Zeit, die auch als trente glorieuses, als die drei glorreichen Prosperitätsjahrzehnte, bezeichnet wurden, ein Ausdruck jener wirtschaftlichen Wachstumsdynamik, die auch mit einem beschleunigten soziokulturellen Wandel einherging und von diesem wiederum angetrieben wurde. Die Unterschichtung des Arbeitsmarktes mit Hundertausenden von sog. «Fremdarbeitern», vor allem Südtaliener, hat den Schweizer Beschäftigten durchaus verbesserte Aufstiegschancen ermöglicht, von daher hätte es Gründe gegeben, sich flächendeckend über die Zuwanderung zu freuen. Die ausgeprägte Veränderung der Gesellschaft, der offensichtliche Umbau des Landschaftsbildes, bargen allerdings auch ein Verunsicherungs- und Desorientierungspotenzial. Fremde werden unter diesen Bedingungen leicht in die Rolle von

Blitzableitern und Sündenböcken gedrängt. Die Schwarzenbach-Propaganda war dadurch charakterisiert, dass sie den bedrohlichen, alle möglichen Probleme in den neutralen Kleinstaat einschleppenden Fremden eine heile, harmonische Schweiz gegenüberstellte, die es zu schützen gelte.²²



Aus den vielen Bildern, visuelle Repräsentationen der Problematik, habe ich nur eine ausgewählt. Wenn wir zunächst den inneren Ausschnitt betrachten, so fällt uns ein Mann ins Auge, der damals noch exklusiv das Stimm- und Wahlrecht für sich beanspruchte. Er eilt mit Militärbekleidung, mit Tornister und Gewehr, auf den Zug, um dem Aufgebot für die «Kriegsmobilmachung» Folge zu leisten. Seine Frau und die Tochter mit dem Teddybär winken ihm zum Abschied. Doch – und dies zeigt nun das ganze Bild – der Bahnhofplatz ist von Fremden belagert, die sich, dies die Suggestion, gleich an die schutzlosen Frauen heranmachen werden. «Was nützen die Milliarden für die Landesverteidigung, wenn sich im Rücken unserer Armee eine 5. Kolonne bildet, bereit zu jeder Sabotage? Heute schon auf einen Schweizer Soldaten 2 Ausländer.»

²² Etienne Piguet: Einwanderungsland Schweiz: fünf Jahrzehnte halb geöffnete Grenzen, Bern: Haupt 2006; Thomas Buomberger: Kampf gegen unerwünschte Fremde: von James Schwarzenbach bis Christoph Blocher, Zürich: Orell Füssli 2004.

Man erkennt leicht die demagogische Problemkonstruktion, die auch in gemilderteren Varianten daherkommt – sie hat ihre Virulenz in der Folge bis heute bewahrt. Man muss sehen, dass die Schweiz mit diesen Vorstössen und insbesondere mit der sie begleitenden dramatisierenden Rhetorik in ganze Europa zu einer Vorreiterin der Fremdenfeindlichkeit wurde. Der demokratische Musterkleinstaat machte sozusagen, man muss beifügen zusammen mit England, Sprechweisen über Fremde wieder salonfähig, die auf dem europäischen Kontinent zuvor durch die Erinnerung an Gewalt, Verfolgung und Vernichtung gebannt waren.

Zu den Entwicklungen seit den 1980er Jahren, als die Arbeitsmigration nach dem krisenbedingten Rückschlag Mitte der 1970er Jahre wieder stärker einsetzte, soll hier nur auf zwei Aspekte kurz hingewiesen werden: Erstens sind Wanderungen in aller Regel, so auch in der Schweiz, keine Einbahnbewegungen. Auch wenn sich das einfache «Rotationsprinzip», mit dem die Schweizer Behörden noch bis in die 1970er Jahre hinein vormachten, die Arbeitsmigranten seien eine rein temporäre Angelegenheit, mit der man sich nicht wirklich zu befassen habe, längst widerlegt wurde, bleibt doch die statistische Tatsache, dass ein stetes Kommen und Gehen herrschte. So schreibt Etienne Piguet in seiner Studie «Einwanderungsland Schweiz»: «Im Verlauf der letzten fünfzig Jahre sind schätzungsweise fünf Millionen Einwanderer mit einer Aufenthalts- und Niederlassungsbewilligung in die Schweiz gekommen. Vier von fünf Eingewanderten sind später in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt oder in andere Länder weitergezogen.»²³ Die Vorstellung vom Kommen und Bleiben trifft zwar durchaus für viele zu, sie muss aber auch relativiert werden. Auch die 4 Millionen Weitergezogenen oder Zurückgekehrten haben während einer bestimmten Zeit ihres Lebens zur Wertschöpfung der schweizerischen Volkswirtschaft beigetragen, den materiellen Wohlstand erhöht und auch per netto weit mehr in die Sozialversicherungen einbezahlt, als ihnen wieder ausbezahlt wurde (weswegen Sozialwerke wie die AHV mit beträchtlichen Ausfällen rechnen müssten, wenn die Einwanderung in die Schweiz substanziell zurückginge).

²³ Piguet: Einwanderungsland Schweiz, S. 10.

Solche Erkenntnisse waren und sind zwar vorhanden, sie spielen aber in der Diskussion um die sog. «Ausländerpolitik» keine wichtige Rolle. Vielmehr werden sie hier durch effektiv falsche, aber offensichtlich politisch weithin resonanzfähige Klischees verdrängt. Dies wiederum hängt damit zusammen – und damit bin ich beim zweiten Punkt – dass in den 1980er Jahren eine bemerkenswerte Verschiebung in der politischen Semantik zu beobachten war. Einwanderungskritische Kräfte griffen nun nicht mehr primär die Arbeitseinwanderungen, sondern das Asylrecht an. Mit der Figur des «Asylanten» wurden Flüchtlinge a priori in ein schiefes Licht gerückt. Fortan war von «Asyl-Missbrauch» und von «Sozialschmarotzern» die Rede. Von aussen kommende Menschen wurden zu Negatividentifikationen des Schweizerischen. Auf solchen Schemen bauten in der Folge jene rechtsnationalen Abstimmungskampagnen auf, welche die Wahrnehmung von Flüchtlingen auch in der Gegenwart prägen.

VII.

Heute wird die Migration als ein Weltproblem wahrgenommen. In vielen Ländern, in denen brutale Kriege ausgetragen werden und die Lebensbedingungen vieler Menschen sich drastisch verschlechtert haben, herrscht eine akute Krisensituation. Drastisch sehen die Perspektiven der (nach Angaben des Uno-Flüchtlingshilfswerks UNHCR) 65 Millionen Menschen aus, die derzeit auf der Flucht sind, zwei Drittel davon im eigenen Land.²⁴ Wenn es um Migration im Allgemeinen geht, muss das Bild stark differenziert werden. Im medial vernetzten global village sind Menschen aller Kontinente weit besser informiert als früher über Opportunitätsstrukturen und Reisemöglichkeiten. Entsprechend steigt die Nachfrage nach Mobilität. Weltweit wird die Zahl der Migranten auf 230 Millionen Menschen geschätzt. Das entspricht etwas mehr als drei Prozent der Weltbevölkerung. Der Wirtschaftswissenschaftler Branko Milanović fasst die Grössenordnung so: «Würden die Migranten (...) ihr eigenes Land gründen, ein «Migrantien» sozusagen, so wäre es das Land mit der fünftgrössten Bevölkerung der Welt.»²⁵

21

Es ist allerdings so, dass diese Zahl in letzter Zeit nicht drastisch angestiegen ist; in den 1960er Jahren waren die Grössenordnungen ähnlich. Die Wachstumsrate der Migrantinnen und Migranten ist seit einiger Zeit allerdings doppelt so hoch wie die der Weltbevölkerung. Milanović geht zudem davon aus, dass es eine grosse «aufgestaute Nachfrage» gibt. Er nimmt an, dass rund 700 Millionen Menschen gerne in ein anderes Land auswandern würden, das wären 13 Prozent aller Erwachsenen.²⁶ Wenn sich die Welt auf einen Ausländeranteil zubewegen würde, wie wir ihn heute in der Schweiz kennen (wo er zurzeit ein Viertel beträgt), so nehmen sich die drei Prozent als eher gering aus und auch die 13 Prozent wären verkraftbar, eine proaktive Einbürgerungspolitik vorausgesetzt.

²⁴ Christine Abbt, Johan Rochel, Einleitung, in: Dies. (Hg.): Migrationsland Schweiz.

15 Vorschläge für die Zukunft, Baden: hier+jetzt 2016, S.9 – 19, S. 10.

²⁵ Branko Milanović: Die ungleiche Welt. Migration, das Eine Prozent und die Zukunft der Mittelschicht, Berlin: Suhrkamp 2016, S. 158.

²⁶ Ebenda, S. 158. Milanovic hält fest, dass der weltweite Migrationsanteil von 3 Prozent «etwa dem in Finnland entspricht (...). Würden alle potenziellen Migranten tatsächlich aufbrechen, so würde die Welt eher wie die Vereinigten Staaten oder Spanien aussehen (wo 15 Prozent der Bevölkerung zugewandert sind).

Sosehr die Überlebensbedingungen von Flüchtlingen in vielen failed states und Kriegsgebieten humanitär katastrophal sind und sosehr die Bezeichnung «Krise» für diese Regionen angemessen ist, so wenig ist diese geeignet, die Zustände innerhalb der EU zu charakterisieren. «Krise» ist in diesem Bereich eher ein politisches Schlagwort, mit dem fremdenfeindliche Kräfte die Gefühle von Unsicherheit und Abwehrhaltungen verstärken wollen. Sie propagieren dabei ein homogenes Bild der eigenen Nationalstaaten und einseitige Assimilations- und Integrationskonzepte, die den Blick auf Probleme und Potenziale verstellen. Migrationsbewegungen (Einwanderung und Auswanderung aus unterschiedlichsten Motiven) waren vielmehr ein integraler Teil der Geschichte Europas. Auf die Gegenwart bezogen, lässt sich feststellen, dass die wirtschaftlich entwickelten Länder der EU seit einiger Zeit auf Zuwanderung angewiesen sind und dies auch in Zukunft sein werden. Dies einerseits aus wirtschaftlichen Gründen – letztes Jahr nannte der deutsche Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer die Zahl von rund einer halben Million freier Stellen, die allein in Deutschland mit Arbeitsmigranten besetzt werden müssen²⁷ –, andererseits lässt sich die Entwicklung hin zu nationalen «Altersheimen» nur mit Einwanderung verhindern. Weiter wäre dann zu bedenken, dass sich die Menschen in den von materiellem Wohlstand gesegneten Staaten sich auch deshalb keine fundamentalen Sorgen um ihre Zukunft machen müssen, weil erhöhte Migration nachweislich zu einem Anstieg des globalen Bruttoinlandprodukts führt und auch die Einkommen der Migranten steigert, die dadurch Lebensperspektiven entwickeln, die den bei «uns» vorherrschenden gar nicht so unähnlich sind.²⁸

22

Über die Frage, ob und wie diese Einwanderung reguliert oder «gesteuert» werden kann bzw. soll und welche Auswirkungen sie auf die Arbeitsmärkte und die Anstellungsbedingungen hat, gibt es anhaltende Kontroversen. Innerhalb der EU sind zurzeit noch immer die «vier Freiheiten» (freie Mobilität für Menschen, für Kapital, für Güter und für Dienstleistungen) verwirklicht. Populistische, rechtsnationale und rechtsextreme Bewegungen und Parteien stellen dieses nicht nur wirtschaftsliberale, sondern an der Freiheit der Menschen orientierte

²⁷ Deutschland hat Jobs für eine halbe Million Flüchtlinge, in: Tagesanzeiger, 4. Sept. 2015
[<http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/europa/Deutschland-hat-Jobs-fuer-eine-halbe-Million-Fluechtlinge/story/22423064>]

²⁸ Milanović: Die ungleiche Welt, S. 161.

Modell heute fundamental in Frage und fordern eine Renationalisierung von Arbeitsmärkten mit Privilegien für die Staatsbürger und einer Diskriminierung von Ausländern. Die «Regulierung der Grenze» zwecks Begrenzung der «Zuwanderung» wird mit einer Deregulierung der Arbeitsverhältnisse verbunden. Es fällt auf, dass sich viele dieser Bewegungen auch gegen flächendeckende Regulierungsmassnahmen (insbesondere Mindestlöhne und Verbot von Sozialdumping) stellen, welche Gewerkschaften und Linksparteien in verschiedenen Ländern durchgesetzt haben, um zu verhindern, dass die Personenfreizügigkeit im europäischen Rahmen zur Verschlechterung der Arbeitsverhältnisse ausgenutzt werden kann.

Für die Schweiz weisen Studien, die das erste Jahrzehnt der Personenfreizügigkeit (2002 bis 2012) abdecken positive Effekte dieses Abkommens mit der EU nach. Das Executive Summary des Zürcher Amts für Wirtschaft und Arbeit hält fest: «Insgesamt kommt es durch die Zuwanderung in den Kanton Zürich zu keinen wesentlichen Verdrängungseffekten auf dem Wohn- und Arbeitsmarkt.»²⁹ Inzwischen liegt eine neue Studie dieses Amtes vor, die zum Resultat gelangt, dass die Arbeitsmigration nicht optimal auf das funktionale Nachfrageprofil der schweizerischen Volkswirtschaft abgestimmt ist. Entgegen dem Grundtenor einer Medienberichterstattung, die diesen Befund als Nachweis dafür interpretierte, dass «die Falschen» in die Schweiz kämen, geht es in dieser Studie nicht um eine Kritik an der Personenfreizügigkeit sondern darum, das inländische Arbeitskräftepotenzial besser zu nutzen, was allerdings generell die Bereitschaft zur Weiterbildung bzw. Umschulung und die Bereitstellung sowie Finanzierung solcher Programme voraussetzt.³⁰

Im globalen Massstab gibt es zurzeit alles andere als Personenfreizügigkeit. Viele Ökonomen neigen dazu, dieses Postulat zu

²⁹ Kanton Zürich/ Volkswirtschaftsdirektion/ Amt für Wirtschaft und Arbeit (Hg.), Zuwanderung im Kanton Zürich Auswirkungen auf den Arbeits- und Wohnungsmarkt, Zürich 2012, S.8.

³⁰ Kanton Zürich/ Volkswirtschaftsdirektion/ Amt für Wirtschaft und Arbeit (Hg.), Berufe mit hohem Fachkräftemangel Wie stark reduziert die Zuwanderung den Mangel? Studie (14 S.) November 2016. In der Studie wird ein «faktoranalytisches Verfahren» zur Bestimmung des Mangels in verschiedenen Branchen entwickelt. (S.3) Mit diesem Fachkräfteindikator» soll «das inländische Arbeitskräftepotenzial besser genutzt werden» (S.2) Er «hilft Unternehmen, rasch zu erkennen, welche Berufe beziehungsweise Stellen im Inland nicht oder mit geringen Rekrutierungsschwierigkeiten verbunden sind». Dabei wird festgestellt, dass «die Transparenz über das freie Arbeitskräftepotenzial (...) von den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) bei deren Arbeitgeberkontakten bereits weitestgehend gefördert (wird)». (S.14).

unterstützen, thematisieren aber gleichzeitig ein «Samariterdilemma», das darin besteht, dass eine «Willkommenskultur» Migrationsanreize für Hilfs- und Arbeitssuchende schafft. Mit Kosten-Nutzen-Überlegungen möchten sie das Spannungsfeld zwischen open economies und closed welfare states vermindern. So fordert Milanović «eine geringfügige Bevorzugung einheimischer Arbeitskräfte gegenüber Zuwanderern gesetzlich festzuschreiben» und damit «das Konzept der Staatsbürgerschaft neu zu definieren». Damit glaubt Milanović das Gefühl des Benachteiligtseins zu dämpfen und Populismus und Plutokratie als den «Gefahren der Ungleichheit» entgegenzuwirken.³¹ Margit Osterloh und Bruno S. Frey wiederum halten fest, dass «die bisher praktizierte Sicherung der Aussengrenzen (der EU-Mitgliedländer, jt) (...) eine Schande für uns (ist)». Die Summen, die heute florierenden Schlepperorganisationen zufließen, sollten als «Integrations- und Steuerungsabgabe» dem Einwanderungsland zufließen, während im Gegenzug die Einreise legal und sicher gestaltet werden kann.³²

Solche ökonomischen Steuerungsmodelle lassen sich u.a. mit dem ethischen Argument kritisieren, dass «ein Recht auf Ausschluss seitens der Staaten» nicht länger «als selbstverständliche Prämisse» akzeptiert werden könne, weil «auch Migrantinnen und Migranten Ansprüche haben, welche die Entscheidungsfreiheit eines Staates beschränken». Auch für die Philosophin Anna Goppel, welche diese Position vertritt, gilt «das Recht auf globale Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit» nicht uneingeschränkt; im Einzelfall kann sich eine Grenzschiessung aufdrängen. Was jedoch ausgeschlossen ist, ist ein «generelles staatliches Recht, über die Aufnahme von Migrantinnen und Migranten frei zu entscheiden».³³ Ein weitergehender Vorschlag wird von jenen Autorinnen und Autoren gemacht, die von einer «pluralen Ankommenskultur» in einer postmigrantischen Gesellschaft sprechen.³⁴

³¹ Milanović: Die ungleiche Welt, S.162 und 202ff.

³² Margit Osterloh, Bruno S. Frey, Migrationswege für Flüchtlinge legalisieren, in: Abbt, Rachel (Hg.): Migrationsland Schweiz, Vorschlag 8, S. 135-147, hier S. 135-137.

³³ Anna Goppel, Eine Grundannahme der Migrationsdebatte aufgeben, in: Abbt, Rachel (Hg.): Migrationsland Schweiz, Vorschlag 13, S.213 – 220, hier S.213, 219.

³⁴ Kijan Espahangizi: «Im Wartesaal der Integration. Ankommen in der postmigrantischen Gesellschaft», in: terra cognita, 2015, Nr. 27, S. 104-108.

VIII.

Weil die Prognosen über Trends der globalen Migration so unsicher sind, verharren auch Lösungsvorschläge im Provisorium. Umso wichtiger ist, auf welchen Grundlagen die Diskussion künftig geführt wird. Ein Ansatzpunkt ist die Einsicht, dass das Fremde nicht von aussen kommt, sondern dass Menschen sich selbst fremd sind. Aus dieser (psychoanalytischen) Sicht kann die Illusion einer selbsttransparenten «Identität» nur durch die Abspaltung dieses Fremden und dessen Projektion nach aussen zustande kommen, wo es dann, wie gezeigt, faszinierend lockt oder abgründig schreckt. Umgekehrt ist Einsicht in die eigene Person nur in der Erfahrung des Anderen zu haben.³⁵ Wird Migration aus einer solchen Perspektive betrachtet, so löst sich ihre befremdende Qualität auf und sie wird möglicherweise zu einem Vehikel der Selbsterkenntnis oder zumindest erleichtert dies geistige Lockerungsübungen, welche die Ängste vor «Fluten», «Wellen» und «Strömen» mindern können.

Historisch hilfreich ist insbesondere die Vermutung, dass Migration keine Anomalie darstellt, sondern als Normalzustand der Menschheitsgeschichte betrachtet werden muss. Die Aufnahme von «Fremden» und die Fähigkeit, von ihrer Andersheit Gebrauch zu machen, waren – so der Soziologe Rudolf Stichweh – «ein wesentlicher Mechanismus der Entstehung soziokultureller Diversität und damit der Evolution des Sozialen»³⁶. Stichweh schildert die Moderne einleuchtend als Prozess der Herausbildung einer Weltgesellschaft, in der «alle Differenz und Diversität von Fremdheit gesellschaftsintern» wird. Das heisst auf einem medial hypervernetzten, durch Rohstoffhandel, Güter- und Dienstleistungs- und Finanzmärkte wirtschaftlich hochgradig integrierten, durch Kolonialismus, Postkolonialismus, Kriege und militärisch-politische Machtstrategien interdependent gewordenen Globus gibt es kein «Ausserhalb» mehr. Die Herausforderungen der Globalisierung kommen ja nicht vom Mars, sondern sie entstehen im global village (um nochmals auf diese bekannte Metapher des Medientheoretikers Marshall McLuhan aus der Mitte der 1960er Jahre zurückzukommen).

³⁵ Julia Kristeva: Fremde sind wir uns selbst, Frankfurt a.M.: suhrkamp 1990

³⁶ Rudolf Stichweh, Gibt es Fremde der Weltgesellschaft? Zur Theorie soziokultureller Diversität. Beitrag für das Symposium «Europa Neu Denken. Michael Fischer Symposium 2016», 7. – 9. Oktober 2016, Grand Hotel Villa Politi, Syrakus | http://www.academia.edu/28718966/Gibt_es_Fremde_der_Weltgesellschaft_Zur_Theorie_sozio_kultureller_Diversit%C3%A4t_September_2016

Stichweh weist darauf hin, dass im selben Zeitraum, in dem der Nationalstaat die Binarität von Staatsbürgern versus «Ausländern» bzw. Einheimischen versus Fremden auf einer politisch-rechtlichen Ebene verstärkte, der Urbanisierungsprozess diese Entgegensetzung folgenswer veränderte. Im Unterschied zu einem Dorf kennen sich die Menschen in einem urbanen Milieu nicht mehr gegenseitig. Fast alle anderen sind Fremde. Und das ist kein Nachteil. Vielmehr wurde die Anonymität des städtischen Lebens immer wieder als Befreiung empfunden. Es gab in den Städten, so der amerikanische Soziologe Nathaniel S. Shaler in seiner «Natural History of Human Contacts» aus dem Jahre 1904 – also genau in der Phase, in welcher der Nationalismus kräftigen Aufschwung hatte – eine befreiende und zivilisierte Indifferenz, eine Gleich-Gültigkeit im Wortsinn und eine entspannte Unaufmerksamkeit, eine *civil inattention*, die einherging mit einem «Routinewohllwollen», einer *routine benevolence*, Fremden gegenüber. Diese Einstellung brachte Menschen in vielfältige Lebens- und Geschäftskontakte, sie beförderte die kommunikative und interaktive Verdichtung im urbanen Raum, sie ermöglichte neue Lebensformen und Subjektivierungsweisen.

26

Selbstverständlich waren es gerade diese städtischen Zentren, die aus der Sicht von Gemeinschaftsnostalgikern und Sittenwächtern Orte des Grauens und der Verderbnis waren. Städte wurden als Sündenbabel, als Hot spots der Gewaltanwendung, als Manifestationen der Asphalt-Mentalität der modernen Welt gedeutet. Heute finden solche Angsteinbildungen im nationalstaatlichen Rahmen Resonanz. In letzter Zeit wurde die politische Semantik nochmals umgestellt. Die Bezeichnung «Asylanten» bleibt bei Zuwanderungsgegnern beliebt, nicht aber «Flüchtling», weil diese als solche an die Hilfsbereitschaft appellieren können. So wird nun der Begriff «Migrant» strapaziert, mit dem sich die humanitären Aspekte ausblenden lassen, während die Aufmerksamkeit auf eine wirtschaftliche Begehrlichkeit gelenkt wird. Damit kann ein moralisches Abwehrdispositiv begründet werden, in dem zudem Terroristen, welche sich in den «Massen der Migranten» fortbewegen, eine gefühlsmobilisierende Rolle spielen.

Dass heute Nationalstaaten zu Verstärkerräumen für Kollektivgefühle fungieren, über die Fremdenfeindlichkeit und Rassismus sich ausbereiten, erweist sich als elementares Problem für die Entwicklung menschenrechtlich und rechtsstaatlich fundierter Demokratien. Dies auch auf der Ebene der Europäischen Union, die ja einst als Friedens- und Freiheitsprojekt gegründet wurde, um das Gewalt- und Destruktions-

potenzial der Nationalstaaten zu moderieren. Die einzelnen Mitglied-länder der EU bleiben auf merkwürdige Weise zu klein für die grossen Probleme und sie sind zu gross für die kleinen. Migrationspolitik ist ein solches grosses Problem – es verlangt nach überstaatlichen Politikansätzen und zugleich lassen sich erfolgsversprechende Ansätze zum Umgang mit Fremdheit und Anderssein vor allem im sozialen Nahkontext erlernen. Der Nationalstaat entfaltet unter diesen Bedingungen eine destruktive Dynamik. Er neigt dazu, suprastaatliche ebenso wie substaatliche Problemlösungen zu unterminieren. Er droht, von rechtspopulistischen und rechtsextremen Kräften gekapert und damit zu einem xenophoben Dröhnraum zu werden, dessen Echoeffekte uns aus der Geschichte sattem bekannt sein könnten.

Die Globalisierung wird den Nationalstaat freilich nicht zum Verschwinden bringen. Umso mehr gilt es, drei Bedingungen an seine Weiterexistenz zu knüpfen: Nationalstaaten müssen sich erstens zwingend in supranationale Strukturen einklinken und damit ihre denkbehindernden Souveränitätsfiktionen herunterfahren (was in Europa eine Mitgliedschaft in der EU voraussetzt). Zweitens können sie nicht mehr umstandslos davon ausgehen, dass ein Staat das Recht hat, Menschen vorzuschreiben, wo sie leben und arbeiten wollen. Grenzkontrollen und die Einschränkung der Personenfreizügigkeit sind höchst begründungsbedürftig und sie sollten deshalb nur dann vorgenommen werden, wenn es sehr gute Gründe dafür gibt. Die heute von fremdenfeindlichen Bewegungen betriebene Angstpropaganda liefert keine solchen Begründungen; auch viele Argumente, die Behörden vorbringen, scheiden mangels Überzeugungskraft aus. Es gilt hier zunächst einmal, die fundierte Diskussion zu lancieren, ohne die gegen Überfremdungs-ängste nicht anzukommen ist. Drittens muss auf lokaler und regionaler Ebene dafür gesorgt werden, dass die Grundrechte, die in ihren Verfassungen festgeschrieben sind, umgesetzt werden. Hier lassen sich auch neue Formen der Partizipation und des zivilen Umgangs zwischen Menschen erproben, die schon immer das Lebenselixier einer demokratischen Gesellschaft bildeten.

